

Université catholique de Louvain

Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen (CeDIE)

Université du Luxembourg

Faculté de Droit, d'Économie et de Finance, Centre de droit européen

Réseau d'experts européens Free Movement of Workers

(FMoW – Université de Nijmegen)



COLLOQUE BELGO-LUXEMBOURGEOIS

***LA LIBRE CIRCULATION
DES TRAVAILLEURS ET DES CITOYENS***

12 novembre 2013

Louvain-la-Neuve – Auditoires Doyen

UCL
Université
catholique
de Louvain



INSTITUT POUR LA RECHERCHE
INTERDISCIPLINAIRE EN SCIENCES JURIDIQUES

www.uclouvain.be/cedie



UNIVERSITÉ DU
LUXEMBOURG

www.uni.lu

Les acquis et spécificités en matière de libre circulation des travailleurs et des citoyens au Luxembourg

« Le laboratoire luxembourgeois »

1. caractéristiques du marché de l'emploi
2. Mise en œuvre de la LCT et de la LCC
3. Obstacles résiduels

1. Les caractéristiques du marché luxembourgeois de l'emploi

1.1. Une situation démographique particulière

Une situation démographique particulière **reconnu** par le protocole concernant le GDL, annexé au traité de Rome, dont l'article 2 dispose : « Lors de l'établissement des règlements prévus par l'article 48, paragraphe 3, du Traité, relatif à la libre circulation des travailleurs, la Commission tient compte, en ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg, de la situation démographique particulière de ce pays ».

Invoquée dans l'affaire C-473/93, Com. contre Lux., arrêt du 2 juillet 1996, mais non acceptée par la Cour comme l'autorisant à « exclure unilatéralement les travailleurs d'autres EM de secteurs entiers de l'activité professionnelle ».

= Point 35 de l'arrêt « les considérations relatives à la sauvegarde de l'identité nationale dans une situation démographique aussi spécifique que celle du GDL » ne justifient d'exclure à titre général des ressortissants d'autres EM du secteur de l'enseignement.

Données démographiques (Statec 2013) Population totale / citoyens UE

Population totale :	537.000
Luxembourgeois :	298.200 (55,53%)
Résidents UE :	206.100 (38,37%)
Résidents Etats tiers	32.700 (6,1 %)

Une opinion publique très en faveur de l'intégration européenne. Eurobaromètre de 2013 :

Les Luxembourgeois se sentent davantage européens que leurs pairs

L'enquête Eurobaromètre révèle aussi qu'au Luxembourg, les gens continuent à se sentir plus européens qu'ailleurs. Les Luxembourgeois se retrouvent en effet à la première position avec 87% de la population qui se sent européenne.

Si les Finlandais (67%), les Luxembourgeois (63%) et les Danois (62%) estiment bien connaître leurs droits, les Portugais (35%), les Français (33%) et les Italiens (31%) se retrouvent en bas de l'échelle.

Problèmes de représentativité démocratique ! Propositions de la chambre de commerce : (ouverture nationalité, droit de vote, fonction publique, régime linguistique)

1.2. Un marché du travail très attractif

importante place financière, siège de nombreuses institutions européennes, entreprises étrangères, R & D, niches réglementaires et fiscales...

Le volume de l'emploi intérieur est en forte croissance depuis les années 1970.

De 1993 = env. 181.000 à 2013 = 362.500 , doublé en vingt ans !

Dépendance forte de la main-d'œuvre étrangère.

Emploi salarié intérieur	362.500
Salariés résidents et travaillant au GDL	202.800
Travailleurs luxembourgeois	104.500 (28,8 %)
Travailleurs ressortissants EU résidents	87.500 (24 %)
Résidents d'Etats tiers	10.800 (3 %)
Travailleurs frontaliers	159.700 (44 %)
Belges	40.400
Allemands	39.600
Français	79.700

Travailleurs EU (résidents + fronta) = 247.200 (68,2 %) plus de deux tiers de salariés!

+ **Fonctionnaires européens** : Parlement européen, Cour de justice, Cour des comptes, centre de traduction... Les institutions européennes représentent quelque 11 000 agents internationaux au Luxembourg. «On est le deuxième employeur du pays, après l'administration nationale.» Ne sont pas comptés dans l'emploi intérieur (mais comme travailleurs frontaliers sortants)

Une préoccupation : Taux de chômage de 7 % en septembre 2013.

1.3. Un modèle social très développé (acquis sociaux)

« ceci explique cela » le « modèle social luxembourgeois »

Représentation des intérêts des salariés :

- Système néo-corporatiste avec les chambres professionnelles et conseil économique et social
- La tripartite, concertation sociale
- Des syndicats forts,
- Des conventions collectives,
- La chambre des salariés,
- Le conseil national pour étrangers : organe consultatif, 34 membres

Système avantageux de rémunération

- niveau élevé de salaires, salaire social minimum = 1921 euros au 1.10.2013, dans le cadre d'un contrat de travail
- **indexation des salaires** : Les salaires, traitements et prestations sociales (y compris le salaire social minimum), sont d'autre part **indexés à l'évolution du coût de la vie**. Lorsque l'indice des prix à la consommation augmente ou diminue de 2,5 % au cours du semestre précédent, les traitements sont en principe adaptés dans les mêmes proportions. Toutefois, pour l'année 2013, l'adaptation des salaires, traitements et prestations a été reportée au 1^{er} octobre 2013. Pour 2014, les nouvelles adaptations éventuelles s'effectueront **au moins 12 mois** après l'adaptation précédente.
- Système de sécurité sociale en bonne santé
- **revenu minimum garanti, (RMG)** prestation sociale 1348 € une personne adulte. La législation sur le revenu minimum garanti (RMG) crée un **droit à une assistance financière publique** en faveur des personnes et des ménages dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil, considéré comme minimum vital. Le revenu minimum garanti consiste soit en une indemnité d'insertion, soit en une allocation complémentaire ou, en fonction de la composition du ménage, le paiement simultané des 2 prestations. Il a pour rôle de lutter contre l'exclusion sociale, en assurant des moyens suffisants d'existence et des mesures d'insertion professionnelle et sociale.
- avantages sociaux
- retraites

- cotisations sociales : 12,45 % sur base c  tisable maximale de 9605 à
- impôt sur le revenu : tarifs de 8 % (entre 11.000 et 13.000 à)    40% (pour revenus excédant 100.000  )

1.4. Le plurilinguisme

Loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

Langue nationale des Luxembourgeois = le luxembourgeois. Langue de législation = le Français, langues administratives et judiciaires = langues française, allemande, luxembourgeoise.

Lorsqu'une requête est rédigée en luxembourgeois, en français ou en allemand, l'administration doit se servir, dans la mesure du possible, pour sa réponse de la langue choisie par le requérant.

- en matière pénale, les procès-verbaux de police relatifs à des accidents de la circulation sont généralement rédigés en allemand, tout comme les lois fiscales en vigueur au Luxembourg, lesquelles impliquent la consultation d'une jurisprudence et de commentaires rédigés en allemand.
- devant les juridictions inférieures, où le ministère de l'avocat à la Cour n'est pas obligatoire, la langue luxembourgeoise est généralement utilisée par la partie luxembourgeoise qui comparaît en personne pour assurer sa défense et que bon nombre de ressortissants luxembourgeois s'expriment exclusivement dans leur langue maternelle lorsqu'ils consultent un avocat.

For most jobs in *Luxembourg* candidates still are required to speak several languages fluently, including Luxembourgish, French, English and/or German.

La langue la plus présente dans la vie économique = Français, suivie de l'anglais, de l'allemand et du luxembourgeois seulement en 4  me position.

2. La mise en œuvre de la libre circulation des travailleurs et citoyens

“les acquis”: Bases légales / informations / voies de recours

2.1. Principales bases constitutionnelles et légales

Le GDL figure désormais dans le premier group du classement informel des EM quant à la transposition des règles sur la libre circulation des personnes

- Libre circulation des travailleurs

- o Généralités : (effet direct des articles 45 TFUE et du règlement 492/2011), principes de l’effet direct et de la primauté jamais contesté au Lux.
- o Règles transitoires autorisation de travail pendant première année Bulgarie/Roumanie (fin 31.12.2013), Croatie (30.6.2020)
- o Mise en œuvre du principe d’égalité de traitement
 - Cf. les questions dans le rapport sur l’application du règlement 1612/68 de 2011 :

- La loi luxembourgeoise relative à l’égalité de traitement exclut explicitement la nationalité des motifs de discrimination interdits. Mais l’article 455 du code pénal punit d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 251 euros à 25.000 euros ou de l'une de ces peines seulement, une discrimination (art. 454) en raison de l'appartenance à une nation lorsqu'elle consiste: « 6) à refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne; ». Mais est inapplicable (article 457) : 3) aux différenciations de traitement fondées, en matière d'embauche, sur la nationalité, lorsque l'appartenance à une nationalité déterminée constitue, conformément aux dispositions statutaires relatives à la fonction publique, aux réglementations relatives à l'exercice de certaines professions et aux dispositions en matière de droit du travail, la condition déterminante de l'exercice d'un emploi ou d'une activité professionnelle;

- Libre circulation des citoyens européens

- o Loi de transposition de la directive 2004/38 (loi du 29 août 2008 modifiée) voir la transposition fidèle essentiellement verbatim (cf. rapport free movement of workers 2011-2012)

- Pas de discrimination à rebours dans la mesure ou l'article 12 (3) assimile les membres de la famille d'un citoyen lux. aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union
- o Arrêt Ymeraga 8 mai 2013, application jurisprudence Zambrano/McCarthy/Dereci au Luxembourg.
- o Révision constitutionnelle en cours : introduction de dispositions relative aux droits politiques des citoyens européens et aux emplois publics, tenant compte de la jurisprudence CJUE.

Article 10 : Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.

La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne.

Article 11 : La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

2.2. La diffusion d'informations

ADEM, L'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)

OLAI, L'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) est une administration sous tutelle du Ministère de la Famille et de l'Intégration chargée de mettre en œuvre la politique d'intégration au Grand-Duché de Luxembourg. Lutte contre les discriminations (art. 19 TFUE)
Ex. Brochure "Bienvenue aux citoyens européens & à leur famille"

Site web www.guichet.public.lu: Le guide administratif de l'Etat luxembourgeois, démarches administratives en ligne. Etc. Très complet notamment en matière d'emploi, fiscalité, citoyenneté etc.

Helpcenter de l'ITM :

L'Inspection du travail et des mines (ITM) travaille sous l'autorité du Ministre ayant le travail dans ses attributions. Son rôle est de veiller à l'application de l'ensemble de la législation relative aux conditions de travail et à la protection des salariés ayant un contrat de travail, à l'exclusion des fonctionnaires des administrations avec lesquelles l'ITM est censée collaborer.

2.3. Les voies de recours disponibles

au sens large (contentieuses et non-contentieuses)

Discrimination: In **Luxembourg** an individual can lodge a criminal complaint, can have recourse to alternative dispute resolution mechanisms, or (s)he can take legal proceedings for damages and interest; if the case is against a public-sector employer, the individual must go to the administrative court.

The expert from **Luxembourg** noted that because the only cases of nationality discrimination that go to court are criminal cases, if the victim initiates the action (s)he will have to prove all of the facts as well as the intention to discriminate.

Juridictions judiciaires

Tribunal administratif / Cour administrative

Conseil arbitral de la Sécurité sociale et Conseil supérieur de la Sécurité Sociale,

Le Médiateur

Centre pour l'égalité de traitement : (CET) a été créé par la loi du 28 novembre 2006.

Le CET exerce ses missions en toute indépendance et a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge.

Luxembourg's Centre for Equal Treatment, its equality body, does not deal with complaints about discrimination based on nationality, even though such discrimination is a criminal offence.

SOLVIT Luxembourg

3. Les obstacles résiduels à une pleine liberté de circulation

3.1. Entraves / discriminations déjà constatées par la CJUE et (enfin) levées par le GDL

Trois séries de manquements: 1° condition de nationalité pour fonction publique et notaries, 2° exigences linguistiques, 3° conditions de résidence

Condition de nationalité 1 : Accès aux emplois dans l'administration publique

Secteur public en 2012 = 36.624 emplois statutaires, fonctionnaires et employés (Etat, communes, Chemins de fer)

= 90 % Luxembourgeois,

près de 1/3 des travailleurs luxembourgeois sont des fonctionnaires !!! (31,5%) ce sont plus de 42,5 % en considérant le secteur public au sens plus large

Engouement des Luxembourgeois pour le secteur public = secteur refuge, démontré par des pourcentages croissants de luxembourgeois dans ce secteur (études UL) dépassant 40 %.

Puissant syndicat confédération générale de la fonction publique (CGFP)

Une longue marche vers l'ouverture de la fonction publique :

Inactivité de 1980 à 1999

Condamnation du Luxembourg par l'arrêt du 2 juillet 1996.

Constitution (Révision du 29 avril 1999)

«Art. 10bis.

(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

(2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois.»

Une **loi du 17 mai 1999** ouvre les 4 secteurs (éducation, recherche, santé, SPIC)

Action en manquement de la Commission, avis motivé du 27 juin 2007,

Loi du 18 décembre 2009 = ouverture générale sauf pour les emplois « qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ... ». Emplois déterminés par voie de RGD. = RGD du 12 mai 2010

- o En principe une bonne évolution car la situation est inversée : l'ouverture est la règle, l'exclusion l'exception
- o Une liste d'emplois au lieu d'une liste de fonctions !

- o Liste des emplois réservés n'est pas basée sur une approche cohérente et systématique, elle comporte des emplois dont on peut douter qu'ils remplissent les critères établis par la Cour. N'offre pas de sécurité par rapport à une appréciation judiciaire.
- o exigences linguistiques exigeantes, mais nivelées selon le niveau de carrière. Cependant pas d'exception pour emplois n'impliquant pas de contact direct au public. Epreuves préliminaires organisées par INAP. Dispenses possibles.
- o Reconnaissance de l'expérience professionnelle limitée à 12 ans pour déterminer les conditions de travail dans secteur public (nouvelle procédure en manquement lancée en 2012)

Condition de nationalité 2 : pour l'accès à la profession de notaire (établissement)

Arrêt du 24 mai 2011, Commission contre Luxembourg, aff. C-51/08, pas de participation à l'exercice de l'autorité publique, = manquement au droit d'établissement

In *Luxembourg*, consequently, access to the profession of notary had to be modified so as to take into account this judgement. In order to guaranty a satisfactory level of a notary's service, it seems possible to set up language requirements which a candidate for notary must satisfy. Given Luxembourg's amendment to the Grand-Ducal Regulation of 10 June 2009 on the organization of legal internships and regulating access to the notary profession, the Commission closed its case against Luxembourg on 22 March 2012. "Condition de nationalité pour l'accès à la profession de notaires" ("Nationality requirement for access to the notarial profession"), (22.03.2012) www.paperjam.lu

Règlement grand-ducal du 13 avril 2012 modifiant le règlement grand-ducal du 10 juin 2009 portant organisation du stage judiciaire et réglementant l'accès au notariat, Mémorial A N° 75 du 20.04.2012, p. 812.

Profession d'avocat (exigences linguistiques)

Obligation de maîtriser les langues de législation, administrative et judiciaire au sens de la loi de 1984 pour inscription au barreau (loi du 13.11.2002 modifiant loi de 1991 sur la profession d'avocat et transposant directive 98/5)

- Recours en annulation Lux. Contre Parlement et Conseil, contre directive 98/5 , arrêt du 7.11.2000, rejeté.
- Arrêts Commission contre Luxembourg, et Graham J. Wilson 19.9.2006, contrôle préalable de la connaissance des langues de l'EM = manquement à la directive 98/5 (et voie de recours insuffisante, car devant organe composé d'avocats locaux)

- 21 mars 2007, Commission lance une procédure en manquement contre le GDL, avis motivé du 27.9.2007

Loi du 13 juin 2013 modifiant la loi de 1991 sur la profession d'avocat = crée une dérogation pour les avocats européens (seul un examen de français)

Procédure en manquement classé le 26 septembre 2013!

Conditions de résidence opposés notamment aux travailleurs frontaliers

Revenu minimum garanti, condition de durée de résidence de 5 ans sur le territoire

Arrêt du 20 juin 2002, Commission contre Luxembourg

Loi du 29 avril 1999 exigeait résidence de 5 ans pendant 20 dernières années

Modifiée par loi du 29 août 2008, MAIS: "b) Le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de leur famille, quelle que soit sa nationalité, n'a pas droit aux prestations de la présente loi durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire ou durant la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire.
Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs salariés ou non salariés ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité."

Impôt sur le revenu, imposition collective réservée aux couples résidant tous deux sur le territoire lux.

= contraire aux article 48 CE et / R 1612/68, Zurstrassen, 16 mai 2000.

impôt sur le revenu, affaire Lakebrink, aff. C-182/06, arrêt du 18 juillet 2007

(avantage fiscal : déductibilité de revenus locatifs négatifs)

Aide à l'embauche,

affaire *Caves Krier Frères Sàrl*, aff. C-379/11, arrêt du 13 décembre 2012
(aide versé à l'employeur pour l'embauche de travailleurs âgés)

Bourses pour études supérieures,

affaire *Giersch*, aff. C-20/12, arrêt du 20 juin 2013 (bourses pour études supérieures) Loi de 2010

Ampleur de l'affaire : 600 recours devant TA, syndicats, action en manquement de la Commission

Nouvelle loi du 9 juillet 2013 ! pour 2013/2014

3.2. Procédures de manquement actuellement encore pendantes

Décision de la Commission du 21/06/2012

LU 2012/4073	EMPL	<i>Recognition of professional experience to determine working conditions</i>	<i>Mise en demeure 258(ex226)</i>
--------------	------	---	-----------------------------------

Luxembourg limited to 12 years the duration of foreign professional experience that could be taken into account in determining public sector employees' working conditions.

Décision de la Commission du 25/04/2013

LU 2010/2043	EMPL	NON-CONFORMITY OF NATIONAL LEGISLATION WITH DIRECTIVE 1999/70/EC ON THE FRAMEWORK AGREEMENT ON FIXED-TERM WORK CONCLUDED BY ETUC, UNICE AND CEEP	Avis motivé 258(ex226)
--------------	------	--	------------------------

Cp. Avis du CE du 8 octobre 2013:

„Cependant, il ressort également dudit avis motivé que le Luxembourg ne satisfait pas pleinement aux exigences de la directive sur le travail à durée déterminée en ce qui concerne la protection des salariés contre les renouvellements abusifs de contrats à durée déterminée. Plus particulièrement, la Commission européenne vise la situation des professeurs et chercheurs de l'Université du Luxembourg, ainsi que les personnes travaillant dans le secteur du divertissement. La même observation a également été formulée par la Chambre des salariés dans son avis précité du 2 août 2013.“

Décision de la Commission du 29/05/2013

LU 2013/0234	32010L0018	JUST	Council Directive 2010/18/EU of 8 March 2010 implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC (Text with EEA relevance)	Mise en demeure 258(ex 226)
--------------	------------	------	---	-----------------------------

3.3. Autres problèmes persistants

Détachement de travailleurs

- l'arrêt du 19 juin 2008 de la CJCE condamnant le Luxembourg pour sa transposition de la directive 96/71 sur le détachement des travailleurs

Loi du 20 septembre 2002 transposant la directive 96/71 jugé on conforme par la Cour en plusieurs points. « pour avoir été trop soucieux de protéger les travailleurs nationaux contre la concurrence déloyale en imposant aux prestataires de services étrangers de respecter tout le droit du travail luxembourgeois, y compris les tarifs salariaux et conditions de travail fixés dans le cadre des conventions collectives de travail”

Loi du 11 avril 2010 portant modification des articles L. 010-1, L. 141-1, L. 142-2, L. 142-3 et L. 142-4 du Code du Travail.

Efforts du GDL pour obtenir une modification de la directive 96/71 pour combattre le dumping social.

Reconnaissance des diplômes

In *Luxembourg* problems are still arising regarding recognition of diplomas. A case was brought before the Ombudsman about a Romanian with physiotherapy qualifications where the relevant body refused to recognize the qualification making it impossible for the individual to obtain an internship necessary for completion of the national registration requirements.

Quotas de nationalité pour sportifs

In *Luxembourg* considerations are under way as to whether nationality quotas in football which act against other EU nationals are permissible. At the moment it seems that a home grown requirement for six players is the likely limitation to be imposed. The authorities are aware of concerns by the Commission as they have been responding to letters regarding football and boule petanque. In basketball, EU nationals are assumed to the position of Luxembourg nationals provided they have lived or worked in the country for one year. EU nationals are assimilated to the position of the Luxembourg citizens for the purposes of the volleyball rules.

Conclusion

Regrets : mise en conformité intervient seulement après une condamnation ou une action en manquement de la part de la Commission.

Les dégâts causés par l'affaire des bourses !

Atouts : Le Luxembourg apparaît comme un véritable laboratoire à petite échelle pour la Libre circulation des travailleurs et des citoyens. Démontre les bienfaits de cette liberté fondamentale.

Espoir : Que le GDL, comprenne une pleine et entière réalisation de la LCT et notamment des travailleurs frontaliers comme un objectif d'intérêt national et pas comme une contrainte.